

## Tilburg University

### Kennis van marktwerving

van Damme, E.E.C.

*Published in:*  
Nederland kennisland

*Publication date:*  
2001

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Damme, E. E. C. (2001). Kennis van marktwerving. In R. H. J. M. Gradus, J. J. M. Kremers, & J. van Sinderen (Eds.), *Nederland kennisland* (pp. 337-359). Stenfert Kroese.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Kennis van marktwerking

*E.E.C. van Damme\**

### 1. Inleiding

De uitnodigingsbrief een bijdrage aan deze bundel te leveren stelt: "Nederland heeft de afgelopen periode aanzienlijke economische successen behaald, ook in internationaal perspectief. Op nogal wat gebieden volgt men in het buitenland met belangstelling welke oplossingen in Nederland worden bedacht. De term 'Dutch model' valt te pas, en soms ook wel te onpas. Voor een onderzoekscentrum dat het beleid in ons land mede heeft gevoed, is dit al met al een aantrekkelijk beeld". Het gestelde is zonder meer terecht. Nederland staat er nu een stuk beter voor dan 10 of 20 jaar geleden. Terecht vervolgt de brief meteen met de constatering dat er geen reden is achterover te leunen, en dat er nog veel werk aan de winkel is. De geflopte UMTS-veiling laat immers zien dat er ook wel eens wat mis gaat, en dat de missers niet uitsluitend aan ongunstige externe marktomstandigheden te wijten zijn. Het beeld dat uit de door de Erasmus Universiteit Rotterdam uitgevoerde evaluatie van die veiling naar voren komt is er een van onduidelijke beleidsdoelstellingen, van beleidsambtenaren die de problemen onderschatten, van wetenschappers die pro forma worden ingeschakeld en dus niet echt een bijdrage leveren, en van wetenschappelijke kennis die niet gebruikt wordt.<sup>1</sup> Kortom, een beeld van gebrekkige communicatie tussen kennisdragers en kennisvragers, en van beleid dat als gevolg hiervan faalt (Janssen, Ros en Van der Windt, 2001). Economen spreken niet alleen bewonderend over het 'Dutch model', ze herinneren zich nog de 'Dutch disease' en sommigen gebruiken nu de term 'Dutch auction' als synoniem voor een veiling waarin van alles misgaat.

Het is interessant na te gaan op welke beleidsterreinen Nederland een lichtend voorbeeld geweest is voor het buitenland en op welke terreinen dat minder het geval was. Deze bundel zal inzicht verschaffen, en zal wellicht ook aanwijzingen geven waarom op bepaalde beleidsterreinen de kennismarkt beter functioneert dan op andere. Men mag vermoeden dat op die terreinen waar de kennismarkt faalt de welvaartswinst van verbetering het grootst is. Aldus kan deze bundel bijdragen tot

---

\* Hoogleraar, CentER, Katholieke Universiteit Brabant, [eric.vandamme@kub.nl](mailto:eric.vandamme@kub.nl).

<sup>1</sup> De evaluatie laat zien dat marktpartijen die kennis wel gebruikten.

identificatie van de kritieke sectoren, waar extra inspanningen het hoogste rendement hebben.

In deze bijdrage richt ik de aandacht op het Nederlandse marktwerkingsbeleid, dat onder de Paarse kabinetten een speerpunt vormde, en dat langs drie sporen verliep:

- Herziening van de Mededingingswet.
- Liberalisering van netwerksectoren.
- De operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), een project van 'regulatory reform'.

Ik concentreer mij daarbij hoofdzakelijk op het middelste spoor, maar maak soms een uitstapje naar het derde. Het Nederlandse beleid op deze gebieden kan gekenschetst worden als pragmatisch. In de betekenis van 'niet ideologisch gedreven' is dit een positieve kwalificatie. Positief is ook dat de problemen voortvarend werden aangepakt. Door snel en drastisch te dereguleren en te liberaliseren werden baten van meer marktwerking hier snel gerealiseerd. De OECD heeft op dit punt terecht een pluim uitgedeeld (OECD, 1999). De keerzijde van pragmatisme en snelheid is echter dat het marktwerkingsbeleid ook tevens een relatief 'ondoordacht' beleid is geweest, zoals ook de WRR en de Raad van State hebben vastgesteld. Het is op zijn minst opmerkelijk dat in 2000 de WRR zich nog geroepen voelde te wijzen op de noodzaak het publiek belang te borgen en dat de Raad van State toen opriep nog eens fundamenteel over de uitgangspunten na te denken (WRR, 2000; Raad van State, 2000).

Nu is er natuurlijk niets mis met ondoordacht beleid zolang dat goed beleid is. Bovendien moet toegegeven worden dat de trade-off tussen 'quick and dirty' en 'bezonnen en bedaagd' in het geval van (opheffen van) grote verstoringen vermoedelijk altijd in het voordeel van het eerste uitpakt. Nu echter het laaghangende fruit geplukt is en een verdiepingsslag gemaakt moet worden om verdere winsten te realiseren, is het zaak zich op de (micro-economische) principes te bezinnen. Dus eerst denken en dan pas doen, in plaats van andersom. Dit geldt temeer daar het gevoerde beleid niet altijd succesvol is geweest en niet altijd de vruchten heeft opgeleverd die verwacht waren, zoals het kabinet in de vierde voortgangsrapportage over de MDW-operatie ook zelf heeft toegegeven (Tweede Kamer, 2000-2001a, p. 10). De UMTS-veiling was niet het enige project waarbij fouten gemaakt werden en bestaande (wetenschappelijke) kennis niet optimaal werd ingezet. De veiling springt er alleen maar uit omdat in dit geval, dankzij een wellicht ondoordachte maar niet onredelijke uitspraak van minister Zalm de kosten van de fout duidelijk werden: f 18 mld. Bij andere marktwerkingsprojecten zijn de kos-

ten van fouten en de baten van goed beleid niet zo eenvoudig inzichtelijk te maken en is de druk tot optimaal presteren bijgevolg minder groot. Desalniettemin is ook in die gevallen het belang van goed beleid groot.

Uiteindelijk kan alleen goed gefundeerd beleid ook goed beleid zijn. Het Nederlandse marktwerkingsbeleid voldeed niet aan deze voorwaarde. Bij het MDW-programma geldt dit in sterke zin. Het denkkader was hier gebaseerd op de fictie van volkomen concurrentie, terwijl duidelijk had moeten zijn dat een dergelijk kader inadequaaf is (Van Damme, 1996, 2001a,b). Bij de liberalisering van nutssectoren leek een relevant richtinggevend economisch denkkader te ontbreken. Een blauwdruk werd in ieder geval pas geïntroduceerd nadat belangrijke, en grotendeels onomkeerbare beslissingen reeds genomen waren. Wellicht kan hier als excuus gelden dat dit relevante denkkader in de wetenschappelijke literatuur slechts recent, op basis van beleidservaringen in het buitenland, ontwikkeld was, maar toch kan gesteld worden dat ook op dit terrein internationaal beschikbare kennis niet altijd optimaal benut werd. Deze constatering roept een aantal vragen op. Wat is het relevante economische denkkader voor liberalisering en mededingingsbeleid? Wat zijn de moderne economische inzichten en principes? Wat kan op basis van die nieuwste economische inzichten geconcludeerd worden? Waarom werden deze conclusies in Nederland niet meteen gebruikt? Het zijn deze vragen die in deze bijdrage centraal staan. In het onderstaande bespreek ik beknopt de wetenschappelijke principes en geef ik een aantal andere voorbeelden van spanningen tussen het in Nederland gevoerde beleid en de wetenschappelijke inzichten. Ik concentreer me daarbij op de liberalisering van voormalige nutssectoren. Voor gerelateerde opmerkingen met betrekking tot de MDW-operatie verwijs ik naar Van Damme (2001a, b), voor het ontwerpen van veilingen naar Van Damme (2001c, d), en voor vraagstukken met betrekking tot mededinging naar Van Damme en Verboven (2001).

## 2. Liberalisering: achtergrond en economische principes

Na een initiële periode van destructieve concurrentie in een poging zich attractieve monopolieposities toe te eigenen, ontstonden in de loop van de twintigste eeuw overal ter wereld de (veelal verticaal geïntegreerde) monopolies in de netwerkgebonden nutssectoren. In Europa en de VS ontstonden verschillende modellen, alternatieve oplossingen voor hetzelfde dubbelzijdige probleem. Ten eerste mocht de prijs niet te laag zijn omdat anders niet in de netwerken geïnvesteerd zou worden, en tegelijkertijd moesten lage prijzen de toegankelijkheid tot de dienst waarborgen. In de VS werd gekozen voor private productie onder publiek toezicht, in

Europa nam de overheid de productie vaak zelf ter hand.<sup>2</sup> In de loop van de tijd bleken de nadelen van elk van deze modellen. In de VS leidde het gekozen systeem van rendementsregulering ertoe dat investeringen plaatsvonden waar consumenten niet van profiteerden. Tevens bleken, vanwege de informatie-achterstand bij 'regulators', grote monopolisten slecht te reguleren; er moest de bedrijven een grote 'information rent' gelaten worden. In Europa kwam de overheid tot de conclusie dat zij toch niet goed in ondernemen was, de productie was inefficiënt en er was gebrek aan innovatie. De conclusie dat het roer om moest kwam ongeveer op het moment dat economen hun vertrouwen in de markt herwonnen hadden. De suggestie die economen gaven was: laat de markt werken waar deze kan werken en beperk de rol van de overheid tot het minimaal noodzakelijke. De vraag was dus hoe deze suggestie concreet vorm te geven.

#### *Doelstelling en uitgangspunt*

Het uitgangspunt is dat de markt beter presteert dan de overheid en dat productie dus beter aan de markt kan worden overgelaten. Dit is geen dogma, maar een feit. Recent empirisch onderzoek, waarvan een overzicht gegeven wordt in Van Damme (2001a), laat duidelijk de conclusie toe dat private partijen in dit opzicht beter presteren dan publieke en dat concurrentie de performance bevordert. De overheid is echter niet uitsluitend in efficiëntie geïnteresseerd, zij heeft ook een verdelingsdoelstelling. De winst die bij privatisering en marktwerking behaald kan worden moet de consumenten ten goede komen. De overheid kan deze doelstelling realiseren door op afstand te sturen, door de marktwerking via randvoorwaarden te conditioneren. Aldus worden de efficiëntiewinsten van marktwerking gerealiseerd, en komt een voldoende groot deel daadwerkelijk bij de burgers terecht, zodat de publieke belangen gegarandeerd worden. De beleidsimplicatie is dat de publieke belangen het beste via privatisering, regulering en marktwerking gediend kunnen worden. Volgens deze visie heeft de overheid een zeer belangrijke taak als spelontwerper en scheidsrechter, maar laat zij het spelen van het spel beter aan marktpartijen over.

#### *Privatisering en toezicht*

Voor een Europese overheid is de beslissing om zich als speler terug te trekken en concurrentie te introduceren een lastige vanwege de problematiek van de dubbele petten. Herordening van een sector met als doelstelling 'maximaliseer de welvaart' impliceert een keuze voor intensieve concurrentie, die het winstpotentieel van de voormalige monopolist aantast, en die dus ten koste gaat van de staatskas.

<sup>2</sup> Zie Newbery (1997) voor een verklaring waarom in de VS en Europa verschillende modellen ontstonden.

Vermoed mag worden dat de overheid bij de liberaliseringsbeslissing ook haar belangen als aandeelhouder mee laat wegen en dus niet alleen op de totale welvaart, of het consumentensurplus, zal inzetten. Twee institutionele reacties zijn denkbaar: (i) privatisering van het overheidsbedrijf, zodat de overheid zich volledig op haar eigenlijke doelstelling kan richten, of (ii) het instellen van een onafhankelijke toezichthouder, die volledig voor de concurrentiedoelstelling verantwoordelijk wordt gesteld. Omdat van een private monopolist niet verwacht mag worden dat hij het publieke belang zal dienen, moet het eerste alternatief met regulering gepaard gaan, en moet ook hier een toezichthouder worden ingesteld, die erop toeziet dat de monopolist zich aan de geformuleerde randvoorwaarden houdt. Het liberaliseringstraject begint dus altijd met het organiseren van toezicht. Voor de vraag of tegelijkertijd, en dus meteen, geprivatiseerd moet worden, is de interactie tussen toetreding van nieuwkomers en privatisering van belang. Aan de ene kant produceert een privaat bedrijf efficiënter zodat toetreding minder aantrekkelijk wordt, aan de andere kant zal een private monopolist minder produceren dan een publieke en aldus betere toetredingsmogelijkheden scheppen. In de empirische literatuur is over deze interactie weinig bekend. Eén conclusie is in ieder geval wel duidelijk: de beslissing over het toezicht moet aan het begin van het liberaliseringstraject genomen worden.

### *Ontbundeling*

De eerste vraag die bij liberalisering beantwoord moet worden is in welke segmenten van de waardeketen concurrentie mogelijk is. Het komt erop neer te beantwoorden bij welke segmenten er echt sprake is van een natuurlijk monopolie, en één aanbieder dus kostenefficiënt is, en waar concurrentie levensvatbaar is. In het prototype van het theoretische model is concurrentie mogelijk bij productie en aflevering, maar zit tussen deze beide schakels een netwerk dat eigenschappen van een natuurlijk monopolie heeft. Dit model past goed op de sectoren water, gas en elektriciteit. Zo is de minimaal efficiënte schaal voor de opwekking van elektriciteit gering en is concurrentie tussen verschillende leveranciers ook nu reeds mogelijk. Transport en distributie vinden echter plaats over netwerken waarvan duplicatie niet zinvol lijkt. In het telecomnetwerk zit het natuurlijk monopolie, de 'local loop', dicht bij de klant. De telecomsnelwegen zijn wellicht (louter formeel gesproken) ook natuurlijke monopolies, maar de vraag naar transport is zo groot dat concurrentie levensvatbaar is. De belangrijke les, die in eerste instantie in Sprint versus ATT geleerd werd, is dat ook als het kostenefficiënt is slechts één netwerk te hebben, concurrentie tussen netwerken toch levensvatbaar en te prefereren kan zijn. Concurrentie tussen de netwerken leidt immers niet alleen tot hogere kosten, maar ook tot lagere prijzen, meer investeringen en meer innovatie. Er moet dus niet te snel geconcludeerd worden dat een bepaald segment niet gelibe-

raliseerd kan worden, en toegang tot een netwerk moet niet te snel, of te goedkoop worden afgedwongen (Van Damme, 1999).

#### *Deregulering of herregulering?*

Vervolgens is het belangrijk zich te realiseren dat marktopening, het slechten van wettelijke toetredingsbarrières, alleen niet voldoende is om concurrentie op de markt te bewerkstelligen. Verwacht mag immers worden dat de voormalig monopolist zich met alle mogelijke middelen tegen toetreders zal verweren. Indien potentiële nieuwkomers bevreesd zijn voor strategische reactie van de 'incumbent' zullen zij wellicht helemaal niet toetreden en zal alles bij het oude blijven. De conclusie is dat marktopening gepaard zal moeten gaan met asymmetrische gedragsregulering: de handelingsvrijheid van de voormalig monopolist zal beperkt moeten worden om toetreding te stimuleren. Beteugeling van marktmacht kan gebeuren via ex ante gedragsregulering (sectorspecifieke regelgeving), of via ex post mededingingstoezicht. Het eerste biedt potentiële toetreders meer zekerheid, en is in een situatie waar het doel vooral stimulering van toetreding is, en waar toetreding met substantiële verzonken kosten gepaard gaat, dus te prefereren.

#### *Regulator of toezichthouder?*

Gegeven de noodzaak van sectorspecifieke regelgeving bij het begin van het liberaliseringsproces is de volgende vraag wie voor dergelijke regelgeving verantwoordelijk is, de centrale overheid of de sectorspecifieke toezichthouder. De vraag is met andere woorden of er sprake moet zijn van een toezichthouder in enge zin, die uitsluitend op naleving van de regels toeziet of van een 'regulator' met regelgevende bevoegdheden. Het antwoord hangt ook af van de vraag hoe onafhankelijk het ministerie is dat voor de sector verantwoordelijk is ten opzichte van het ministerie dat voor het budget verantwoordelijk is. Bij een machtig budgetministerie zal, gezien de bovenvermelde twee-pettenproblematiek meer bevoegdheid aan de 'regulator' moeten worden gedelegeerd (Tirole, 1994). Een ander argument voor delegatie is dat sectorspecifieke kennis geconcentreerd zal zijn bij de toezichthouder en dat het gevaar dreigt van verlies aan expertise bij het sectorministerie. Het werk van de toezichthouder is immers meer zichtbaar, de toezichthouder zal het daarom relatief gemakkelijker hebben experts aan te trekken, ook omdat ambtenaren op het sectorministerie zich in een meer afhankelijk positie bevinden: zij zijn kwetsbaar omdat ze minder direct toegang tot informatie hebben. Aan de andere kant draagt delegatie het gevaar in zich dat de toezichthouder de gevangene van de sector wordt. Zolang de sector gekenmerkt wordt door sterk asymmetrische posities lijkt het gevaar daarvan echter niet te groot. Nieuwkomers en gevestigden zullen voor tegengestelde standpunten lobbyen. Natuurlijk is de politieke verantwoordelijkheid een punt van zorg naarmate de toezichthouder meer be-

voegdheden krijgt. Echter, een geringere invloed van de politiek op het toezicht heeft niet alleen negatieve aspecten. Het maakt toezicht minder afhankelijk van de waan van de dag; het creëert een stabiele structuur en kan aldus investeringen bevorderen.

#### *Boekhoudkundige of juridische scheiding?*

Keren we nu terug naar de inhoud van het beleid: welke sectorspecifieke regels dienen er te komen? Het antwoord is sterk afhankelijk van de sector in kwestie, zodat we ons in een beschouwing als deze tot een paar algemeenheden moeten beperken. Indien concurrentie op het netwerk daadwerkelijk mogelijk is, wordt de vraag relevant hoe ver de ontbundeling van de voormalig monopolist moet gaan. Is boekhoudkundige scheiding voldoende, of kan beter voor volledige opsplitsing (juridische scheiding) tussen het netwerk en het dienstenbedrijf gekozen worden? In feite is juridische scheiding een extreme vorm van gedragsregulering. De voormalig monopolist worden 'line of business'-restricties opgelegd. Vanwege technische aspecten, afstemmingsproblemen en hoge transactiekosten die door vergaande scheiding veroorzaakt worden, zou het volstaan met boekhoudkundige scheiding wellicht verdedigd kunnen worden. Op basis van economische argumenten zou echter eerder voor juridische scheiding gekozen dienen te worden. Indien de voormalig monopolist geen 'line of business'-restricties worden opgelegd, ontstaat het gevaar dat deze zijn marktmacht op het netwerk gebruikt om de concurrentie op de dienstenmarkt te frustreren. Regulering en mededingingstoezicht zullen in het algemeen niet in staat zijn om alle vormen van 'raising rivals costs' tegen te gaan, zodat het beter is voor de structurele oplossing van volledige scheiding te kiezen (Van Damme, 1999).

#### *Marktordening via gedragsregulering*

De sectorspecifieke regels kunnen onderscheiden worden in regels die de concurrentie op de 'wholesale' markt stimuleren en in stand houden, regels met betrekking tot de toegang tot de netwerken, en regels ter bescherming van de gebonden consumenten, d.w.z. de consumenten die in de eerste fase van het liberaliseringsproces nog niet van concurrentie kunnen profiteren en die aan een bepaalde leverancier gebonden zijn. Ik ga op elk van deze aspecten kort in.

Allereerst is er de vraag naar regels voor concurrentie op de retailmarkt. In de uitgangssituatie is, vanwege de wens de dienst voor iedereen toegankelijk en betaalbaar te houden, vaak sprake van kruissubsidies. Toegang wordt gesubsidieerd door een opslag op het tarief van de dienst. Bij concurrentie zijn dergelijke kruissubsidies niet te handhaven, met als gevolg dat de tarieven voor bepaalde groepen consumenten kunnen stijgen. Er is geen noodzaak de kop in het zand te steken en



dit natuurlijke effect van concurrentie te ontkennen. Wel moet men alert zijn op kruissubsidies in de tegengestelde richting. Indien slechts een gedeelte van de markt wordt vrijgemaakt, kunnen monopoliewinsten op het gebonden segment worden gebruikt om verliezen elders te compenseren. Gebonden consumenten moeten via tariefregulering tegen monopoliemacht van hun leveranciers beschermd worden. De principes van 'price cap'-regulering zijn welbekend en er is geen noodzaak er hier lang bij stil te staan. De 'cap' kan echter dusdanig zijn dat voor sommige consumenten de dienst nog steeds onbetaalbaar is, zodat de universele dienstverlening in gevaar komt. In zulke gevallen kan een plicht tot universele dienstverlening (UDV-plicht) worden opgelegd, of kunnen vouchers worden verstrekt aan diegenen waarvoor de dienst anders echt niet betaalbaar is. Van belang is hier dat het UDV-pakket, het dienstenpakket dat voor iedereen toegankelijk moet zijn, goed gedefinieerd wordt, en niet te ruim gekozen wordt (Van Damme et al., 1999).

De ervaring leert dat het, bij het vrijmaken van eindgebruikersmarkten, vaak lang kan duren voordat consumenten van de voordelen van concurrentie profiteren. Hierbij spelen het gebrek aan markttransparantie, alsmede omschakelkosten een rol. In tegenstelling tot wat het standaardmodel uit de economie-tekstboeken aanneemt, is de consument slechts begrensd rationeel. Hij is niet altijd in staat het voor hem beste aanbod te identificeren, en zelfs als hij dat geïdentificeerd heeft, is hij niet altijd bereid naar dit betere aanbod te switchen. Goede regulering houdt met deze aspecten rekening, en draagt daarom bij tot het creëren van markttransparantie (bijvoorbeeld door het publiceren van kwaliteitsvergelijkingen, of door het subsidiëren van intermediairs die transparantie scheppen) en het slechten van omschakelkosten, zowel daadwerkelijke als psychologische. In de telecomsector kan nummerportabiliteit een belangrijke bijdrage leveren tot verlaging van de omschakelkosten en tot verhoging van de concurrentie-intensiteit.

In de tweede plaats zijn de regels voor de toegang tot het netwerk van belang. De belangrijkste vraag bij het complex van toegangsregulering is onder welke prijs dit gebeurt. Bij liberalisering spelen in eerste instantie vooral enkelzijdige toegangsproblemen (de nieuwkomers vragen toegang tot het netwerk van de ex-monopolist), verderop in het proces spelen ook tweezijdige problemen van interconnectie. Bij enkelzijdige toegang is het essentiële dilemma dat van de dienstenconcurrentie versus de infrastructuurconcurrentie. Een lage toegangsprijs maakt netwerkgebruik attractief zodat concurrenten geen concurrerende netwerken zullen aanleggen. Het voordeel is dat de concurrentie op de dienstenmarkt dan snel tot stand komt. Het nadeel is dat de infrastructuur schaars blijft omdat ook de monopolist zelf geen prikkel tot investeren heeft als zijn investeringen ook aan zijn

concurrenten ten goede komen. Bij hogere toegangstarieven worden concurrenten gedwongen zelf te investeren, aldus kan duurzame infrastructuurconcurrentie ontstaan. Het voordeel is dat op deze manier de 'bottleneck' vanzelf wordt opgeheven. Het relevante juridische kader voor eenzijdige toegang wordt gevormd door de 'essential facilities'-doctrine, die met het Bronner-arrest van het Europese Hof van Justitie een nieuwe, meer beperkte interpretatie heeft gekregen. Als gevolg daarvan zal in het Europa van de toekomst toegang minder snel worden afgedwongen. Wel ontbreekt in het Bronner-arrest adequate aandacht voor het tijdsprobleem, iets waar de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) in haar richtsnoeren over ontbundelde toegang tot het aansluitnet wel rekening mee houdt.

Institutioneel is een onderscheid te maken tussen 'regulated access' en 'negotiated access'. Bij het eerste stelt de regulator de tarieven of een tariefschema, van te voren vast, terwijl bij het tweede de toezichthouder alleen in actie komt als partijen het niet eens kunnen worden over de voorwaarden en hij in dat geval een bemiddelende rol speelt. Het verschil is in essentie dat tussen regulering en mededingingstoezicht. De opmerkingen die hierboven reeds gemaakt werden over het belang van ex ante duidelijkheid hoeven hier niet herhaald te worden. Ook de problematiek van de internationale interconnectie op de mobiele markt laat zien dat onderhandelingen tussen marktpartijen niet altijd tot sociaal gewenste uitkomsten aanleiding geven. Partijen concurreren op basis van de tarieven die de beller betaalt, niet op de kosten voor de ontvanger. De tarieven om gesprekken af te leveren zullen daarom hoog blijven. Een consument is niet primair geïnteresseerd in de vraag hoeveel een ander moet betalen om hem te bellen. Klaarblijkelijk is op dit punt de mededingingswetgeving onvoldoende krachtig om het probleem van de hoge 'terminating'-tarieven aan te pakken, zie echter Oftel (2001).

Tenslotte speelt de vraag naar concurrentie op de 'wholesale' markt een rol. Hieraan heeft de economische wetenschap eigenlijk nog relatief weinig aandacht besteed, vermoedelijk vanuit het idee dat concurrentie hier snel zou kunnen ontstaan en dat bijzondere aandacht dus niet nodig was. De elektriciteitsmarkt in California heeft laten zien dat deze schatting vermoedelijk te optimistisch was. Vanwege minstens drie redenen is de elektriciteitsmarkt bijzonder. Ten eerste kan elektriciteit niet worden opgeslagen, zodat vraag en aanbod dus op elk moment in evenwicht moeten zijn. Ten tweede is de vraag relatief inelastisch. Ten derde is een elektriciteitsnetwerk een globaal systeem. Omdat aan de wetten van Kirchhoff voldaan moet zijn, heeft een verandering op een bepaalde plaats in het netwerk overal in dat netwerk consequenties, zodat centrale coördinatie nodig is. Belangrijk gevolg van de inelastische vraag is dat producenten een grote mate van

marktmacht kunnen bezitten. Afschakelen van een deel van de capaciteit kan tot sterk hogere marktprijzen leiden. In zo'n situatie zullen, zoals bekend is uit de theorie van het Cournot-oligopolie, bedrijven inderdaad capaciteit strategisch afschakelen en zal de resulterende marktprijs substantieel boven het competitieve niveau liggen. Het algemene punt is hier dat een oligopolistische markt, zelfs bij een relatief groot aantal spelers, toch nog tot een marktuitsluiting kan leiden die substantieel van de competitieve afwijkt. In zo'n situatie hebben alle aanbieders marktmacht zonder dat een van hen individueel een dominante positie heeft, ja zelfs zonder dat van een collectieve machtspositie sprake is. In zo'n geval is het mededingingsbeleid krachteloos om de hoge prijzen aan te pakken en is regulering wellicht nodig. Het probleem is echter dat ook de 'regulator' duidelijk zal moeten aangeven welk gedrag wel door de beugel kan en welk niet. Omdat de Britse toezichhouder voor de energiesector (OFGEM) dit verschil niet duidelijk kon maken besloot de Britse mededingingscommissie OFGEM niet de verdergaande regelgevende bevoegdheden toe te kennen waar het om gevraagd had (Nera, 2001).

### 3. Liberalisering in Nederland

In deze paragraaf richt ik mij op het in Nederland gevoerde marktwerkingsbeleid met als doel na te gaan in hoeverre dat in overeenstemming is of was met de principes uit paragraaf 2. Ik hanteer in essentie dezelfde volgorde als in de vorige paragraaf, signaleer verschillen, en werk een aantal daarvan wat verder uit. Ik argumenteer dat de geconstateerde verschillen de teleurstelling over de resultaten van het in Nederland gevoerde marktwerkings- en liberaliseringsbeleid, zoals onder andere verwoord door de Raad van State en het kabinet, kunnen verklaren.

#### *De uitgangspunten*

In paragraaf 2 werd een duidelijk uitgangspunt geformuleerd. Privatisering en marktwerking onder helder gedefinieerde randvoorwaarden vormen het beste middel om het publieke belang te dienen. Zoals daar werd gesteld is dit uitgangspunt gebaseerd op krachtig empirisch bewijsmateriaal dat de markt efficiënter produceert dan de overheid en op de overtuiging dat de overheid veelal in staat zal zijn om door middel van regulering goede randvoorwaarden voor marktpartijen te formuleren om aldus het publieke belang te borgen. De Raad van State wijst er terecht op dat aan regulering kosten verbonden zijn, maar dit is geen argument om niet tot marktwerking te besluiten. Ook aan alternatieve borgingsmechanismen zijn immers kosten verbonden, zodat steeds een integrale afweging moet plaatsvinden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeert, naar mijn mening terecht, dat de Nederlandse overheid zich te weinig bewust is geweest van de noodzaak het publieke belang te borgen, maar ook dit im-

publiceert niet dat andere borgingsmechanismen dan 'privatisering, marktwerking en deregulering' te prefereren zouden zijn. Integendeel, deze alternatieve borgingsmechanismen zijn niet op hun waarde getest en het zou dan ook riskant zijn erop te vertrouwen. De suggesties in deze richting die de WRR doet worden dan ook bij voorkeur niet opgevolgd<sup>3</sup> (Van Damme, 2001a, b). Hoe dit ook zij, het is in ieder geval opmerkelijk dat hoge adviesorganen niet op de hoogte lijken te zijn van overtuigend economisch bewijsmateriaal, of daar in ieder geval niet aan refereren. Het is tevens opmerkelijk dat deze omissie door economen relatief onbesproken is gebleven. Zo krijgt de kritiek van deze adviesorganen meer gewicht dan zij in werkelijkheid verdient. Een eerste constatering is dus dat het in voorgaande paragraaf bovenvermelde uitgangspunt in Nederland geen vertrekpunt is geweest: er was te weinig appreciatie voor de efficiëntie van de markt en tegelijkertijd te geringe aandacht voor de mogelijkheid (en noodzaak) het publieke belang via randvoorwaarden aan de marktwerking te borgen.

#### *Het kader*

In de Algemene Beschouwingen over de Miljoenennota 2000 vroegen zowel de Eerste als de Tweede Kamer naar een integrale beleidsvisie van het kabinet op de vraag hoe de overheid de publieke belangen in netwerksectoren het beste kan waarborgen. In februari 2000 publiceerde het kabinet vervolgens de nota 'Liberalisering en privatisering in netwerksectoren' waarmee zij in eerste instantie aan de verzoeken voldeed (Tweede Kamer 1999-2000). Deze nota werd door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen, maar naar het oordeel van de Eerste Kamer had deze een onvoldoende integraal karakter. Recent publiceerde het kabinet haar reactie op het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' (WRR, 2000) die tevens te beschouwen is als de integrale beleidsvisie waar de Eerste Kamer om vroeg (Tweede Kamer, 2000-2001b). Deze kabinetsreactie geeft het huidige overheidsdenken weer en is informatief, ook omdat in de bijlage een overzicht van alle relevante kaders is opgenomen. Het voor ons relevante kader is dat geschetst in de notitie 'Liberalisering en Privatisering in netwerksectoren'. In deze notitie onderscheidt het kabinet vijf stappen om te bepalen hoe de publieke belangen op de meest effectieve en doelmatige wijze gewaarborgd kunnen worden. De vijf stappen zijn:

1. Inventariseren van de publieke belangen.
2. Vertalen van deze publieke belangen in harde randvoorwaarden die bij productie en distributie van netwerkdiensten in acht moeten worden genomen.
3. Inrichten van onafhankelijk toezicht op naleving van de geformuleerde randvoorwaarden.

<sup>3</sup> Het kabinet is dat ook niet van plan te doen (Tweede Kamer, 2000-2001b).

4. Het bepalen van die concurrentiemodaliteit die het best bij de sector past, d.w.z. het bepalen van het beste middel om het doel te bereiken. Hierbij worden verschillende vormen van concurrentie onderscheiden, namelijk concurrentie op de markt, concurrentie om de markt ('franchise bidding') en maatstafconcurrentie (benchmarking).
5. De privatiseringsbeslissing, waarbij het kabinet stelt dat in een concurrerende markt en bij adequaat toezicht, privatisering de voorkeur verdient.

Dit schema vormt een uitwerking van ideeën die de voormalige Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, Sweder van Wijnbergen, vrij snel na zijn aantreden als SG publiceerde (Van Wijnbergen, 1999a en b). Het schema bevat een aantal elementen die we ook reeds in de vorige paragraaf tegenkwamen. Er zijn echter ook belangrijke verschillen, zodat een aantal kanttekeningen te plaatsen is (Van Damme en Hancher, 2000). Ik stip deze nu kort aan en werk een aantal ervan vervolgens wat verder uit.

Ten eerste kwam het schema vrij laat, te laat om de discussie over een aantal belangrijke dossiers te beïnvloeden. Ten tweede geldt dat het schema in de praktijk niet gehanteerd wordt. Dit geldt niet alleen voor liberaliseringsbeslissingen in het verleden (zoals bij post, zie Vollebergh, 2000), maar ook bij andere marktwerkdiscussies die nu gevoerd worden. Ten derde is er weinig aandacht voor de noodzaak van actieve 'competition engineering'. In plaats van een pro-actieve 'regulator' wordt een passieve toezichthouder op naleving van regels geïntroduceerd. Ten vierde is het schema zeer globaal. Dit geldt in het bijzonder voor de vierde stap: de concurrentiemodaliteiten worden zeer algemeen beschreven, in de praktijk zit de 'duivel in de details' zodat nadere uitwerking van deze stap uitermate belangrijk is. Deze les kan overigens ook uit de UMTS-veiling en uit het dagelijks functioneren van toezichthouders als de OPTA en de Dienst uitvoering en Toezicht Energiewet (DTE) getrokken worden. Ten vijfde is er relatief weinig aandacht voor de interactie tussen de verschillende elementen uit het geheel. Tenslotte, als in stap 2 de publieke belangen inderdaad in harde randvoorwaarden vertaald kunnen worden, is er geen enkele reden te bedenken waarom in stap 5 niet tot privatisering zou kunnen worden overgegaan. De enige reden dat niet te doen kan immers zijn dat de overheid niet kan uitdrukken wat zij wil, of dat zij datgene wat zij wil niet kan afdwingen (Shleifer, 1998).

#### *De doelstelling*

De vraag 'wat willen we bereiken?' moet natuurlijk het uitgangspunt zijn. Het gedachtegoed van Tinbergen indachtig zou de politiek deze vraag moeten beantwoorden, waarna competente technici (inclusief economen) vervolgens aan kunnen geven op welke wijze deze doelstellingen met minimale kosten gerealiseerd

kunnen worden. De ervaring leert echter dat politici deze vraag liever niet beantwoorden. Doen zij dat wel, dan kunnen zij er immers op afgerekend worden. Bovendien blijkt dan al snel dat er niet zoiets is als een 'free lunch'. Opvallend is echter hoe gemakkelijk politici discussies over de doelstellingen kunnen omzeilen. Een goed voorbeeld levert de discussie over de verdeling van de schaarse frequenties voor de commerciële radio.

De basisvraag in die discussie is wat we met de commerciële zenders, en dus ook met de publieke omroep willen. Een gerelateerde vraag is hoeveel ruimte (concreet: hoeveel spectrum) we de publieke omroep willen gunnen. Willen we ons niet bemoeien met commerciële radio en leggen we de taak om voor een pluriform aanbod te zorgen exclusief bij de publieke omroep? Of willen we dat het commerciële deel in bepaalde mate pluriform is en dat, bijvoorbeeld, elk van de publieke zenders concurrentie heeft van een commerciële? Accepteren we dat in dit laatste geval de publieke zenders met minder ruimte genoeg moeten nemen? Accepteren we anderzijds dat, als slechts weinig ruimte voor de commerciële zenders gereserveerd wordt, het commerciële deel wellicht ook weinig pluriform zal zijn? Het zijn deze vragen die het uitgangspunt zouden moeten vormen voor een discussie over hoe de frequenties voor commerciële omroep toegewezen zouden moeten worden.

Antwoorden op deze cultuurpolitieke vragen zijn belangrijk omdat ze in sterke mate bepalen hoe de vraag naar de verdeling van de frequenties beantwoord moet worden. Als we namelijk voor het eerste model kiezen (het deert ons niet hoe het commerciële aanbod eruit ziet), dan is toewijzing in principe eenvoudig. Waarom zouden we in de marktsector niet van het marktmechanisme (een gewone veiling) gebruik maken? Indien we echter voor het tweede model (een pluriform commercieel aanbod) kiezen, dan is duidelijk dat een gewone veiling geen geschikt verdelingsmechanisme is. Indien weinig ruimte gereserveerd wordt voor de commerciële omroep en de resulterende schaarse frequenties bij opbod verkocht worden, is het onvermijdelijke gevolg dat al deze frequenties door popstations gekocht zullen worden. Een grote pluriforme publieke omroep heeft een monoform commercieel aanbod tot gevolg (Abbink Spaink, 2000). Merk op dat in dit geval de publieke omroep dus ook nauwelijks concurrentie van de commerciële ondervindt en dus op veel terreinen een monopoliepositie heeft, met alle negatieve gevolgen van dien. Ook voor een liberaal die zich liever niet met de markt bemoeit is het daarom niet a priori duidelijk dat model 1 economisch gezien optimaal is. Het hangt af van de vraag hoeveel ruimte voor de publieke omroep gereserveerd wordt. In ieder geval is duidelijk dat als we zowel willen veilen als kleuren, we niet ontkomen aan een discussie over hoe de kleuring moet worden vormgegeven.

In eerste instantie werd uitgegaan van het eerste model, waarbij de vraag naar de omvang van het publieke deel echter relatief weinig aandacht kreeg: gaat het bij pluriformiteit alleen om het nieuws, of ook om het muziekaanbod, en dan met betrekking tot elke muzieksoort? Hoewel staatssecretaris Van der Ploeg van Cultuur zijn uiterste best deed om aan dit model vast te houden en de cultuurpolitieke vragen los te koppelen van de vraag met welke methode de frequenties verdeeld zouden moeten worden, zien we in het parlementaire debat dat partijen zich niet tot een antwoord op de 'wat-vraag' laten binden. Heldere uitspraken ontbreken en posities worden gewijzigd. De parlementaire discussie gaat daarom vooral over de vraag welk verdelingsmechanisme gehanteerd zou moeten worden: veiling (al dan niet gecompartmenteerd) of 'beauty contest'. De discussie ging met andere woorden over stap 4 in het bovengenoemde schema, het verdelingsmiddel, zonder dat de vraag naar de publieke belangen, het doel, beantwoord was. Als het doel niet helder is, heeft een dergelijke discussie natuurlijk weinig zin. Bovendien wordt dan, via de motie-Wagenaar, de discussie over het middel vermengd met een discussie over het doel en wordt door de Kamer pluriformiteit van de commerciële omroep als doelstelling geformuleerd. Zoals gesteld is daar wel wat voor te zeggen, maar deze discussie staat los van die over het verdelingsmechanisme. Als eenmaal de doelstellingen geformuleerd zijn, kunnen zowel een veiling als een beauty contest deze realiseren. Het enige verschil is dat een veiling dwingt om de doelstellingen te expliciteren. Men kan zich al met al niet aan de indruk onttrekken dat de voorkeur die bepaalde partijen voor een beauty contest uitspreken juist is ingegeven door het feit dat men zich in dat geval niet over die doelstellingen hoeft uit te spreken.

In dit dossier leidt een discussie over het middel dus tot een aanpassing van de doelstelling. Het is opmerkelijk, en ook ongewenst, dat de politiek de discussie over doelstelling en middel niet uit elkaar weet te houden. Opvallend is dat ook in andere dossiers de discussies relatief vaak over de middelen (instituties) gaan en niet over de doelstellingen. De vraag is hoe zinvol een discussie tussen generalisten kan zijn over zoiets technisch als het in te zetten middel. Zou het niet zinvoller zijn de doelstellingen verder te expliciteren en de technische ambtenaren vervolgens op het al dan niet halen van de doelstellingen af te rekenen? Ook bij de UMTS-veiling was het opvallend hoe weinig over de doelstelling gediscussieerd werd. Hoe belangrijk zijn bijvoorbeeld veilingopbrengsten in relatie tot een efficiënte communicatiemarkt? Wat betekent in dit verband trouwens efficiëntie? Op dit punt valt op dat het beleid ook tekort schoot in zijn positieve analyse. De inzichten uit de bestaande veilingliteratuur werden in de ambtelijke stukken niet altijd juist weergegeven.

*Deregulering of herregulering (marktordening)*

De motivering om in deze bijdrage zowel de MDW-operatie als de liberalisering van netwerksectoren te bespreken is dat de onderliggende problemen dezelfde zijn. Het gaat om sectoren waar de concurrentie (nog) niet goed werkt en waar veranderingen in regelgeving noodzakelijk zijn om de concurrentie tot stand te brengen. Het gaat dus om problemen en sectoren waarbij het gewone mededingingstoezicht niet voldoende krachtig is. Het verschil tussen MDW en liberalisering bestaat uit het verschil in uitgangssituatie. Bij een MDW-project is er in de uitgangssituatie sprake van onvolkomen oligopolistische concurrentie, en is deze concurrentie niet erg intensief (bijvoorbeeld omdat de regels de spelers te zeer binden), bij een liberaliseringstraject is in de uitgangssituatie sprake van een monopolistisch aanbod en gaat het erom effectieve concurrentie tot stand te brengen.

Zoals in de vorige paragraaf werd betoogd, is liberalisering (marktopening) alleen niet voldoende om effectieve concurrentie tot stand te brengen. Door middel van asymmetrische regelgeving moet de concurrentie een handje geholpen worden. Dit principe werd in Nederland echter niet, of op zijn minst onvoldoende, gehuldigd. Hier werden de uitgangspunten voor het toezicht op geliberaliseerde nutssectoren geformuleerd door de MDW-werkgroep-Visser, die als principe poneert dat terughoudendheid dient te worden betracht bij het instellen van sectorspecifieke mededingingsregels, een opvatting die door het kabinet gedeeld werd (Tweede Kamer, 1997-1998). Hoewel men kan onderschrijven dat sectorspecifieke regels onnodig zijn als de gewone mededingingsregels voldoende zijn, moeten bij het principe 'van licht naar zwaar' toch kanttekeningen geplaatst worden, en wel omdat bij liberalisering de gewone mededingingsregels immers meestal juist niet voldoende zijn om de concurrentie op gang te brengen. Het principe is dus op zijn minst misleidend. Gelukkig hebben de toezichthouders, zoals de OPTA en de DTE (elektriciteit), die belast zijn met de taak effectieve concurrentie tot stand te brengen, zich van deze principes weinig aangetrokken. Zij hebben goed begrepen dat formele vrijmaking van de markt niet voldoende is, en maken gebruik van hun bevoegdheden om asymmetrisch te reguleren en creëren aldus extra ruimte voor toetreders. We mogen zeer tevreden zijn met de pro-actieve opstelling van de OPTA. In de recente evaluatie van de werkzaamheden van de OPTA concludeert het management consulting bureau Twijnstra Gudde dan ook: "Het optreden van het college heeft in aanzienlijke (goede) mate bijgedragen aan het tot stand brengen van meer en betere marktwerking in de telecommunicatiemarkt" (Twijnstra Gudde, 2001). Die evaluatie constateert echter ook dat OPTA wellicht nog meer had kunnen doen als zij meer bevoegdheden had gehad. We mogen vermoeden dat als gevolg van de door de werkgroep-Visser geformuleerde principes toezicht-



houders in Nederland niet altijd over voldoende krachtige instrumenten beschikken om de concurrentie in de sector snel op gang te brengen.

Bij MDW-projecten worden geen toezichthouders ingesteld. Hier wordt wetgeving veranderd, toetreding eenvoudiger gemaakt en wordt het verder aan de markt overgelaten om concurrentie tot stand te brengen. De filosofie lijkt te zijn dat marktopening voldoende is om de vruchten van concurrentie te kunnen plukken. Kenmerkend in dit verband is een citaat van Van den Bosch, projectleider MDW bij het Ministerie van Justitie. In een recente bijdrage aan *Regelmaat* schrijft hij: "De markt werkt het beste als zij zo vrij mogelijk is, maar dan wel zo dat er geen kartelvorming of misbruik van machtspositie ontstaat. Beperking van de economische vrijheid is nodig als door gebruik daarvan schade zou worden toegebracht aan belangen die bescherming behoeven, bijvoorbeeld de uitputting van collectieve goederen als schoon water en schone lucht" (Van den Bosch, 2000).

Dit is een verrijnd standpunt, dat aan mededingingsautoriteiten een belangrijke rol toedicht om markten competitief te houden en dat erkent dat, vanwege externaliteiten, markten kunnen falen en regels daarom nodig kunnen zijn. Toch laat Van den Bosch zich hier kennen als een, wat ik zou noemen, 'naïve believer' in marktwerking. Het citaat suggereert immers dat, als geen sprake is van externe effecten, en als het toezicht op marktwerking door de mededingingsautoriteit maar op orde is (zodat mededingingsbeperkende afspraken, opbouw van machtsposities (via fusies) en misbruik van machtsposities kunnen worden tegengegaan), de markt verder volledig vrij gelaten kan worden. Naar mijn mening is dit een misverstand, en wordt aan de ene kant de kracht van de mededingingsautoriteit overschat, terwijl anderzijds twee vormen van marktfalen, begrensde rationaliteit van de consument en strategisch gedrag van de producenten onderschat worden. Zoals ik elders, Van Damme, (2001b) heb betoogd, wordt het MDW-project algemeen gekenmerkt door de beleidsinschatting dat concurrentievrijheid en concurrentietoezicht voldoende zijn om de baten van marktwerking te realiseren. Dit verklaart waarom in MDW-I de nadruk lag op het slechten van toetredingsdrempels. Zie in dit verband ook het vierde voortgangsverslag MDW, waar in §2.3 de maatschappelijke effecten van het bevorderen van marktwerking behandeld worden in een subparagraaf met als titel "slechten van toetredingsdrempels tot markten" (Tweede Kamer, 2000-2001a, p. 6). De marktwerkingsprojecten worden gekenmerkt door liberalisering van de toetredingsregels, en door geringe aandacht voor sturing via gedragsregels. Daar waar deze aandacht krijgen wordt meestal gesuggereerd ze te liberaliseren, zonder dat er veel aandacht is voor de mogelijk averechtse consequenties daarvan.

Zoals in de inleiding reeds werd aangegeven, stelt het kabinet in het vierde MDW-voortgangsverslag dat de resultaten van de MDW-projecten tot nu toe enigszins teleurstellend zijn. Het kabinet stelt daar dat zij wel de voorwaarden voor concurrentie kan scheppen, maar dat zij concurrentie niet kan afdwingen en dat er tijd verstrijkt voor de door de overheid gecreëerde ruimte om te concurreren door de markt wordt ingevuld.<sup>4</sup> Mijn stelling is dat het kabinet meer had kunnen doen om concurrentie af te dwingen. Als gevolg van de schatting dat marktliberalisering voldoende zou zijn, is er in het beleid te weinig aandacht geweest voor het feit dat door het opleggen van bepaalde gedragsregels de markt gestuurd kan worden en aldus de marktwerking bevorderd kan worden.

#### *Oligopolistische concurrentie*

Aansluitend bij het bovenstaande kan gesteld worden dat er in Nederland ook relatief weinig aandacht is geweest voor de condities waaronder oligopolistische concurrentie tot redelijk competitieve uitkomsten leidt. Er is met andere woorden te weinig aandacht voor het grijze gebied tussen monopolie en volkomen concurrentie. De moderne industriële-organisatieliteratuur laat zien dat een groot aantal uitkomsten mogelijk is en dat de mate waarin de prijzen het competitieve niveau reflecteren (prijs gelijk aan marginale kosten) afhankelijk is van de condities op de markt en de strategische variabelen die gehanteerd worden. Zo moet men zich natuurlijk altijd bewust zijn van het feit dat bedrijven alles zullen proberen om de concurrentie-intensiteit op de markt te matigen. Vergelijk in dit verband ook de UMTS-veiling, waar spelers liever vooraf coalities sloten dan in de veiling met elkaar te concurreren. Ook de elasticiteit van de vraag speelt een grote rol. Zoals de bekende formule voor het Cournot-evenwicht laat zien, zal de winstmarge zelfs bij een relatief groot aantal bedrijven groot zijn als de vraagelasticiteit maar klein genoeg is. Met andere woorden, de marktprijs mag dan misschien wel dalend zijn met het aantal bedrijven op de markt, maar de curve kan vrij vlak zijn, zodat in de praktijk de monopolieprijs een realistischer benadering levert dan de competitieve prijs. Indien dit het geval is realiseert men zich dat wellicht ook een oligopolistische markt blijvend gereguleerd moet worden. Dit geldt temeer daar het mededingingstoezicht weinig instrumenten kent om op een oligopolistische markt in te grijpen. Men kan optreden tegen mededingingsafspraken of tegen misbruik van een dominante machtspositie, maar van het laatste is juridisch pas bij marktaandeel vanaf ongeveer 40% sprake, en ook zonder afspraken kunnen prijzen hoog blijven. De conclusie dat het noodzakelijk kan zijn een natuurlijk oligopolie te reguleren lijkt ook voor Nederland een nieuwe te zijn. De conclusie kan bijvoorbeeld op de elektriciteitsmarkt getrokken worden. De Britse toezichthouder

<sup>4</sup> Tweede Kamer (2000-2001a), p. 10.

OFGEM heeft die conclusie getrokken, zoals in de vorige paragraaf vermeld. In Nederland lijkt de toezichthouder weinig instrumenten op dit gebied te hebben.

#### *De organisatie van het toezicht*

De uitgangspunten voor de organisatie van het mededingingstoezicht in Nederland werden geformuleerd door de MDW-werkgroep-Visser. Aansluitend bij het principe dat terughoudendheid gewenst is bij het creëren van sectorspecifieke regels, adviseerde deze werkgroep ook terughoudendheid bij het creëren van 'eigenstandige' specifieke toezichthouders en het kabinet nam ook deze aanbeveling over (Tweede Kamer, 1997-1998). Hoewel over het rapport van de werkgroep Visser zeer veel positiefs kan worden opgemerkt, moet toch ook worden vastgesteld dat daarin vooral het bestuurskundige perspectief prevaleert. De werkgroep benadrukt vooral de noodzaak van consistentie van beleid, de ministeriële verantwoordelijkheid en de noodzaak de 'wildgroei' aan toezichthouders tegen te gaan, en zij suggereert het 'kamermodel', waarbij sectorspecifieke toezichthouders functioneren als aparte kamers binnen de NMa, als interessante optie. Vanuit economisch perspectief zijn hier echter kanttekeningen bij te plaatsen. Een toezichthouder heeft als taak de concurrentie te maken, een mededingingsautoriteit heeft als taak deze in stand te houden, en dit zijn geheel verschillende activiteiten, waarvan niet duidelijk is dat ze goed binnen een en dezelfde organisatie passen. Een 'regulator' is immers interventionistisch, en moet dat ook zijn, terwijl een mededingingsautoriteit liever op de zelfregulerende werking van de markt vertrouwt. Het is maar zeer de vraag of ex ante ingrijpen en ex post toezicht goed bij elkaar passen. Ten tweede geldt dat het, vanwege de in voorgaande paragraaf genoemde factoren, verstandig is tijdens het liberalisatieproces regelgevende bevoegdheden te delegeren. Het is beter een 'regulator' te hebben, dan een zuivere toezichthouder. Het Nederlandse standpunt van 'het primaat bij het politiek' impliceert dat te weinig bevoegdheden naar de competente organisaties gedelegeerd worden.

#### *Privatisering*

We hebben reeds opgemerkt dat als de overheid de publieke belangen in harde randvoorwaarden voor marktwerking en contractvoorwaarden kan vastleggen, als de overheid weet wat ze wil en als ze dit kan afdwingen, privatisering de beste optie is. Hoewel in Nederland reeds door het eerste kabinet-Lubbers werd uitgesproken dat privatisering is principe te prefereren is, zien we terughoudendheid in de praktijk van het beleid. Vaak zien we statements van het type dat het geen taak van de overheid is om een private monopolist in de markt te zetten, dat een private monopolist slechter is dan een publieke, en dat privatisering alleen in een door concurrentie gekenmerkte omgeving plaats kan vinden. Vermoedelijk zijn deze

sentimenten ingegeven door slechte ervaringen opgedaan in het verleden, zoals bij het loodswezen. De fout daar was echter niet zozeer de privatisering op zich, maar het gebrek aan aandacht voor de regulering, van de publieke randvoorwaarden waaronder de monopolist moet functioneren. Privatisering kan best, ook in een monopolistische omgeving, mits het regelgevend kader en het toezicht maar op orde zijn. Ook hier zien we weer dat de te geringe aandacht voor de organisatie van het toezicht een superieure oplossing in de weg stond.

#### 4. Conclusie

Zes jaar geleden schreef een van de redacteuren van deze bundel: "Veelal zijn deconfitures [bij privatisering en marktwerkingsprojecten, EvD] terug te voeren op een gebrekkige, of zelfs geheel afwezige economische analyse. Voor de toekomst ligt daarmee een uitdagende agenda gereed." (Kremers, 1995).

Dit citaat heeft nog niets aan actualiteit ingeboet. In de afgelopen zes jaar is er immers nog een aantal deconfitures bijgekomen en ook daar speelde tekortschiende economische analyse een rol. De uitdagende agenda werd wel opgepakt, maar hij staat nog steeds overvol. Sterker nog, hij is nu voller dan zes jaar geleden. Kon Van Gent (1997, p. 64) nog stellen dat Nederland geen academische traditie op mededingingsbeleid had omdat er immers geen beleid te bestuderen was, die opmerking gaat nu, dankzij de openheid van de toezichthouders als de NMa, de DTE en de OPTA, niet meer op. Tevens leveren de Brusselse liberaliseringsrichtlijnen en experimenten en ervaringen in diverse landen ruim voldoende 'food for intellectual thought'.

Problemen genoeg dus, maar zijn er ook wetenschappers bereid om aan die problemen te werken en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur aan te dragen? Terugkijkend op de afgelopen periode is vooral de afwezigheid van meer theoretisch gerichte economen in belangrijke beleidsdebatten opvallend. Dit is in Nederland duidelijk anders dan in de VS en het VK. Naar mijn mening kregen door afwezigheid van theoretische inbreng de economische principes niet de aandacht die ze verdiend hadden, en kon de economische zienswijze geen tegenwicht voor die uit andere disciplines bieden. In het debat hebben 'advocaten' voor de in paragraaf 2 besproken principes ontbroken. Bij de liberalisering van nutssectoren ontbrak het economische denkkader praktisch volledig. Het denkmodel van Van Wijnbergen over de verschillende vormen van marktordening werd immers pas gepubliceerd nadat voor een aantal belangrijke sectoren, zoals telecom, gas en elektriciteit, de belangrijke beslissingen reeds genomen waren. Zo had tot voor kort ook geen enkele Nederlandse econoom gewezen op de grote efficiëntiewin-

sten die bij privatisering gerealiseerd kunnen worden, zodat de WRR (2000) volkomen aan deze literatuur voorbij kon gaan en in plaats daarvan, op basis van 'armchair theorizing' alternatieve, maar volledig ongeteste borgingsmechanismen kon suggereren. Ook de Werkgroep-Visser lijkt geen effectief tegenspel vanuit economische hoek gekregen te hebben. Als gevolg hiervan konden bij veilingontwerpen ook cruciale fouten gemaakt worden, en was er bij marktliberalisatie te weinig oog voor de noodzaak van marktordening en sturing.

Waarom waren die academisch economen in het debat afwezig? Een reden zou kunnen zijn dat zij vrezen dat andere wetenschappelijk economen ('referees') niet geïnteresseerd zijn in Nederlandse beleidsproblemen. Die verklaring is niet waarschijnlijk. Nederland is weliswaar een klein land, maar de Nederlandse problemen zijn tegelijk ook Europese problemen. Dit geldt juist voor marktordeningsproblemen en daar is de kleinheid van Nederland juist een voordeel. De Europese problemen doen zich in Nederland op kleinere, overzichtelijker schaal voor en ze zijn daarom eerder geschikt voor wetenschappelijke behandeling. Vandaar wellicht ook dat toonaangevende Britse economen, zoals David Newbery en Martin Case problemen van de Nederlandse markt onderzoeken, in opdracht van respectievelijk DTE en OPTA. Ongetwijfeld kunnen ook andere Nederlandse toezichthouders en ministeries profiteren van de inbreng van buitenlandse expertise. Het Nederlandse bedrijfsleven haalt reeds lang zijn kennis overal vandaan en er is voor de Nederlandse overheid geen enkele reden dat voorbeeld niet na te volgen. De aanwezigheid van die buitenlanders biedt Nederlandse academisch economen overigens een uitgelezen kans van hun expertise te profiteren, zoals ik zelf hebben mogen ervaren, met dank ook aan de toezichthouders die bereid zijn dit leerproces te subsidiëren.

Een tweede verklaring zou kunnen zijn dat de academisch economen geen gehoor vinden bij de beleidsmakers. Waarom zouden beleidsmakers en -ambtenaren luisteren naar wereldvreemde theoretici? Wellicht zijn de beleidsmakers overtuigd geworden van het feit dat de kritiek terecht is, maar hun logische volgende vraag is: 'Hoeveel kan het dan beter?' en: 'Wat had het anders meer opgeleverd?' Het is deze vraag die bij de UMTS-veiling wel te beantwoorden was en die het falen van het marktwerkingsbeleid in de spotlights heeft gebracht. Het feit dat marktwerkingsbeleid hoofdzakelijk kwalitatief beleid is en de veranderingen in de regels en marktinstituties slechts indirect tot andere uitkomsten leiden, impliceert echter niet dat de effecten niet te meten zouden zijn. Dat is wel het geval en het verdient dus de voorkeur dat ook te doen. De OECD heeft de Nederlandse overheid aangeraaden de kosten en baten van MDW-projecten in kaart te brengen, en de overheid heeft toegezegd de mogelijkheid van een kosten-batenanalyse te onderzoeken.

Sindsdien is echter van deze toezegging nauwelijks meer iets vernomen. Zo blijven de beleidseffecten onmeetbaar, en blijft de kritiek op het beleid werkingsloos. Het lijkt mij verstandig daadwerkelijk werk te maken van deze aanbeveling van de OECD.

Ook die tweede mogelijke verklaring vind ik niet steekhoudend; ze strookt ook niet met mijn persoonlijke ervaring. Blijft over het feit dat er niet alleen op marktwerkingsgebied interessante vragen op economen liggen te wachten, dit geldt ook voor veel andere terreinen. Bovendien geldt dat de kosten om op marktwerkingsgebied actief te zijn relatief groot zijn. Men moet immers juridische literatuur lezen (hetgeen vaak bergen leeswerk betekent) en met juristen communiceren. Op zich zijn dat aardige mensen, maar ze gebruiken wel een andere taal. Nederlandse economen hebben geen training op het gebied van Recht en Economie, en omdat in Nederland nog weinig economen op dit terrein actief zijn kan men zich ook niet goed op een deelterrein specialiseren. Men moet dus vooralsnog een relatieve generalist zijn. Daar komt bij dat men, om op dit gebied succesvol te kunnen zijn, zowel econoom als econometrist moet zijn. Men moet immers niet alleen modellen kunnen bouwen en oplossen, maar moet ook over de intuïtie beschikken om te kunnen bepalen welk model mogelijk toepasbaar is en welke inzichten generaliseerbaar zijn. In dit opzicht helpt het natuurlijk niet echt dat de opleidingen voor deze beroepen in Nederland nog steeds gescheiden zijn. Het slechten van deze barrière zou een bijdrage tot een beter werkende kennismarkt kunnen leveren.

## Literatuur

- Abbink Spaink, H. (2000), Verdeel de ether niet luchthartig, *Economisch Statistische Berichten*, 85(4276), p. 831-834
- Bosch, D.P. van den (2000), Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, 60 projecten en verder, *RegelMaat*, 2000(6), p. 264-278
- Damme, E.E.C. van (1996), Marktwerking en herregulering, in R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander (red.), *Markt en wet*, Deventer: Tjeenk Willink, p. 19-42
- Damme, E.E.C. van (1999), *Competition in the Local Loop: A Study for Vecai*, Den Haag: Vecai
- Damme, E.E.C. van (2001a), Marktwerking vereist maatwerk, *Maandschrift Economie*, 65(3), p. 185-207
- Damme, E.E.C. van (2001b), MDW tegen het licht, *RegelMaat*, 2001(3), p. 87-97
- Damme, E.E.C. van (2001c), The Dutch UMTS-auction in Retrospect, *CPB-Report*, 2001(2), p. 25-30

- Damme, E.E.C. van (2001d), Veilingontwerp vereist maatwerk, *Bedrijfskunde* (te verschijnen)
- Damme, E.E.C. van en L. Hancher (2000), Netwerksectoren in transitie, *Economisch Statistische Berichten*, 85(4261), p. D6-D9
- Damme, E.E.C. van, J. Jansen, J. Potters, T. ten Raai en V. Verouden (1999), Vier vragen bij universele dienstverlening, *Economisch Statistische Berichten*, 84(4199), p. 284-288
- Damme, E.E.C. van en F. Verboven (2001), Economische aspecten van regulering en mededingingsbeleid, *Preadvies Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde* (te verschijnen)
- Gent, C. van (1997), New Dutch Competition Policy: A Revolution without Revolutionaries, in P.A.G. van Bergeijk, A.L. Bovenberg, E.E.C. van Damme and J. van Sinderen (Eds), *Economic Science: Art or Asset? The Case of the Netherlands*, Rotterdam: OCFEB, p. 59-72
- Janssen, M.C.W., A.P. Ros en N. van der Windt (red.) (2001), *De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Kremers, J.J.M. (1995), Privatisering en marktwerking: een economisch perspectief, in R. Coops, B. Pauw, Y. van Rooy en J. Weitenberg (red.), *Verzelfstandiging en Privatisering*, Den Haag: SDU, p. 13-26
- Nera (2001), Attempting to Hold Back the Regulatory Tide: Ofgem's Malc, *Nera Competition Brief*, mei
- Newbery, D.M. (1997), Privatisation and Liberalisation of Network Utilities, *European Economic Review*, 41(3-5), p. 357-383
- OECD (1999) *Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris: OECD
- Oftel (2001), *Review of the Charge Control on Calls to Mobiles*, London: Oftel
- Raad van State (2000), *Jaarverslag 1999*, Den Haag: Raad van State
- Shleifer, A. (1998), State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), p. 133-150
- Tirole, J. (1994), The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers*, 46(1), p. 1-29
- Tweede Kamer (1997-1998), *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Brief van de Ministers van Economische Zaken, van Justitie en van Binnenlandse zaken*, 24 036, nr. 73 (Kabinetsstandpunt over het eindrapport van de werkgroep-Visser)
- Tweede Kamer (1999-2000), *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren. Brief van de Minister van Economische Zaken*, 27 018, nr. 1
- Tweede Kamer (2000-2001a), *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Brief van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie*, 24 036, nr. 186 (Vierde voortgangsverslag MDW)

- Tweede Kamer (2000-2001b), *Borging van publieke belangen. Brief van de Minister-President*, 27 771, nr. 1
- Twijnstra Gudde (2001), *Evaluatie OPTA*, Den Haag: Twijnstra Gudde
- Vollebergh, H. (2000), Polderpost, *Economisch Statistische Berichten*, 85(4261), p. D23-D27
- Wijnbergen, S.J.G. van (1999a), Toekomst van het marktwerkingsbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 84(4213), p. 529-531
- Wijnbergen, S.J.G. van (1999b), Een blauwdruk voor de privatisering, *NRC Handelsblad*, 23 september
- WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapport aan de R  gering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers